Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2021–2022

# 22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

## Nr. 3296 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Prüm II-verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3292)
Fiche: Richtlijn informatie-uitwisseling rechtshandhavingsautoriteiten (Kamerstuk 22 112, nr. 3293)
Fiche: Mededeling Actieplan Sociale Economie (Kamerstuk 22 112, nr. 3294)
Fiche: Raadsaanbeveling individuele leerrekeningen (Kamerstuk 22 112, nr. 3295)
Fiche: Mededeling en Raadsbesluit haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven
Fiche: Raadsaanbeveling operationele politiesamenwerking (Kamerstuk 22 112, nr. 3297)
Fiche: Herziening van de Schengengrenscode (Kamerstuk 22 112, nr. 3298)
Fiche: Mededeling en Richtlijn Platformwerk (Kamerstuk 22 112, nr. 3299)
Fiche: Verordening anti-dwang instrument (Kamerstuk 22 112, nr. 3300)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

kst-22112-3296
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2022

**Fiche: Mededeling en Raadsbesluit haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven**

## 1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD; Een meer inclusief en beschermend Europa: uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven
BESLUIT VAN DE RAAD betreffende de toevoeging van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vastgelegde criminaliteitsgebieden

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
8 december 2021

c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 777

d) *EUR-Lex*
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/PIN/?uri=CELEX:52021DC0777

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*
Niet opgesteld.

f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid

h) *Rechtsbasis*
Artikel 17, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en artikel 83, lid 1 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Unanimiteit

j) *Rol Europees Parlement*
Goedkeuring

## 2. Essentie voorstel

*a) Inhoud voorstel*

Op 9 december jl. heeft de Commissie een mededeling en een voorstel voor een Raadsbesluit inzake de opname van haatzaaiende uitlatingen als strafbaar feit (hierna steeds aangehaald als haatzaaiende uitlatingen) en haatmisdrijven in artikel 83, lid 1 VWEU[1], gepubliceerd. De mededeling betreft een toelichting op het voorgestelde raadsbesluit, in dit fiche zal daarom met name worden ingegaan op het voorgestelde raadsbesluit. Centraal staat het voorstel om haatzaaiende uitlatingen *(hate speech)* en haatmisdrijven *(hate crime)* als één vorm van criminaliteit toe te voegen aan de genoemde criteria in artikel 83, lid 1, eerste alinea VWEU. Op grond van artikel 83, lid 1, derde alinea kan de Raad daartoe met eenparigheid van stemmen besluiten, na goedkeuring door het Europees Parlement. Op grond van artikel 83, lid 1, eerste alinea VWEU kan de

---

[1] Artikel 83 lid 1 omschrijft dat het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij richtlijnen minimumvoorschriften kunnen vaststellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden.

Commissie dan voorstellen voor richtlijnen doen die bijvoorbeeld kunnen zien op de precieze definitie van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven of minimale maximumstraffen.

De Commissie stelt dat strafbare haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven onverenigbaar zijn met de waarden van de EU, in die zin dat zij een bedreiging vormen voor democratische waarden, sociale stabiliteit, de menselijke waardigheid en de vrijheid van meningsuiting. Het dusver geldende en uit 2008 stammende Kaderbesluit betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht (hierna: Kaderbesluit racisme)[2] – dat zich kort gezegd beperkt tot de discriminatiegronden ras en godsdienst – voldoet niet om de doelstellingen van de Unie, met name ten aanzien van de aanpak van discriminatie op grond van geslacht, gender(identiteit), genderexpressie, seksuele oriëntatie, leeftijd en handicap, te bereiken. Een gezamenlijke aanpak van de problematiek – waaronder gelijksoortige delictsomschrijvingen en gedeelde minimale maximumstraffen ten aanzien van hate speech en hate crime – zorgt voor een consistente EU-brede bescherming van de slachtoffers, evenals voor toegang tot beschermingsmaatregelen en versterkt de justitiële samenwerking tussen de lidstaten.

De grensoverschrijdende dimensie van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven blijkt onder meer uit de maatschappelijke gevolgen die zij online hebben, de impact van offline geuite haatboodschappen, de internationale dimensie van haatdragende ideologieën, het ontstaan van gewelddadige extremistische groeperingen en de publiciteit rond specifieke haatmisdrijven. De Commissie wijst hierbij op polarisatie- en radicaliseringstendensen binnen lidstaten. Hoewel er enige overlap bestaat met andere vormen van criminaliteit die al in artikel 83 lid 1 VWEU zijn opgenomen, zoals computercriminaliteit, ontbreekt naar het oordeel van de Commissie momenteel de juridische basis om op EU-niveau minimumregels voor de definitie en sanctionering van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven als zodanig vast te stellen.

De in artikel 83 lid 1 VWEU vervatte besluitvormingsprocedure kent twee stappen. De eerste stap – waarop het onderhavige voorstel is toegesneden – vereist dat de Raad met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring van het Europees Parlement, besluit dat haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven worden aangemerkt als vormen van criminaliteit die voldoen aan de criteria van artikel 83, lid 1, VWEU. De tweede stap houdt in dat de Commissie een voorstel voor een richtlijn op het gebied van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven kan doen. Het Europees Parlement en de Raad kunnen deze richtlijnen volgens de gewone wetgevingsprocedure vaststellen. Wanneer het Raadsbesluit is aangenomen zal de Commissie impact assessments uitvoeren. Bij de voorbereiding hiervan zal de Commissie de lidstaten en het Europees Parlement raadplegen, onder meer over de specifieke kenmerken van de nationale wetgevingskaders met betrekking tot het strafrecht en de grondrechten. De Commissie zal daarnaast een brede consultatie organiseren.

De Commissie geeft aan oog te hebben voor de mogelijke gevolgen van toekomstige voorstellen op het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals vastgelegd in artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Tegelijkertijd draait de Commissie het argument ook om door te stellen dat haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven als fenomenen nu de vrijheid van meningsuiting juist inperken, omdat

[2] L 328/55: Kaderbesluit 2008/913/JBZ van 28 november 2008.

burgers zich er geïntimideerd door kunnen voelen waardoor zij zich bijvoorbeeld van het publieke debat onthouden.

*b) Impact assessment Commissie*

Aangezien hiertoe geen verplichting bestaat, heeft de Commissie voor dit voorstel geen impact assessment opgesteld. Dit volgt wanneer de Raad het besluit heeft genomen haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven toe te voegen aan artikel 83, lid 1 VWEU.

## 3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

*a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Het systeem van handhaving en de totstandkoming van sancties, straffen en boetes voor haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven – beide onderdelen van het antidiscriminatiedomein – is verspreid over meerdere rechtsgebieden. Handhaving vindt plaats via onder andere de civiele rechter, de Inspectie SZW en tot slot via een strafrechtelijke aanpak. Laagdrempeligheid en een goede toegang tot het rechtssysteem staan centraal.

Het Wetboek van Strafrecht kent verschillende uitingsdelicten die specifiek betrekking hebben op haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven (ofwel discriminatie), zoals groepsbelediging (artikel 137c Sr) en het aanzetten tot haat, discriminatie en geweld (artikel 137d Sr). Wanneer een discriminatoir aspect heeft meegespeeld bij het plegen van een zogenaamd commuun strafbaar feit, zoals vernieling of openlijke geweldpleging, is sprake van een commuun delict met een discriminatieaspect – een zogenoemd «codis-feit». De Aanwijzing discriminatie geeft een kader voor de strafrechtelijke aanpak van discriminatie door het Openbaar Ministerie. Als in een zaak een discriminatieaspect aanwezig wordt geacht wordt dit door de Officier van Justitie in het requisitoir benadrukt en als strafverzwarende omstandigheid in de eis meegenomen. Het is vervolgens aan de strafrechter om hier al dan niet rekening mee te houden bij de straftoemeting.

Met ingang van 1 januari 2020 is het strafmaximum van aanzetten tot haat, discriminatie en geweld (artikel 137d Sr) verdubbeld van één naar twee jaar gevangenisstraf, en van een maximale geldboete van de derde categorie naar een maximale boete van de vierde categorie.[3] Een andere ontwikkeling ziet op de voorgenomen wijziging, die er – kort gezegd – toe strekt het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en bepaalde oorlogsmisdaden expliciet strafbaar te stellen, teneinde de Nederlandse strafwetgeving geheel in lijn te brengen met het Kaderbesluit racisme.[4] Op het terrein van haatmisdrijven is vanuit de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel voor advies aan de Raad van State voorgelegd dat strekt tot introductie van een discriminatoir oogmerk als algemene strafmaximumverhogende omstandigheid[5].

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet staat positief tegenover goed onderbouwde initiatieven die tot doel hebben om discriminatie tegen te gaan, waaronder een effectievere aanpak van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven op EU-niveau. De

[3] Wet herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen, Stb. 2019, nr. 311.
[4] Kamerstuk 29 628, nr. 1035.
[5] Kamerstuk 35 709, nr. 2.

Commissie heeft voldoende onderbouwd dat het huidige Kaderbesluit racisme, vooral wat zijn reikwijdte betreft, te beperkt is om de brede antidiscriminatiedoelstellingen van de Unie, onder andere richting slachtoffers, te bereiken. Het voornemen van de Commissie om de bevoegdheid van de EU te verbreden tot andere discriminatiegronden kan naar het oordeel van het kabinet ondersteunend zijn aan het nationale antidiscriminatiebeleid waarin de discriminatiegronden al een breed bereik hebben.

Het kabinet erkent dat bij genoemde delicten sprake is van criminaliteitsvormen met een – in toenemende mate – grensoverschrijdende dimensie die, zeker wat de online problematiek aangaat maar – blijkens de voorbeelden die de Commissie in zijn voorstel aanhaalt – ook wat betreft offline fenomenen betreft (zie boven onder 2a), onvoldoende op nationaal niveau kunnen worden aangepakt. Het kabinet stelt vast dat op er op EU-niveau geen andere, reële juridische mogelijkheden bestaan om deze doelen te bereiken en steunt derhalve de voorgestelde aanvulling van de in artikel 83 lid 1 VWEU genoemde vormen van criminaliteit.

Het kabinet is evenals de Commissie van oordeel dat het principebesluit om haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven aan de lijst van de in artikel 83, lid 1 VWEU opgenomen vormen van criminaliteit toe te voegen los moet worden gezien van initiatieven die daarop volgen. Voorstellen voor richtlijnen op het gebied van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven zullen op hun eigen merites beoordeeld worden. Het kabinet waakt ervoor dat vervolgwetgeving voor Nederland geen nadelige gevolgen heeft voor het alhier geldende recht op vrijheid van meningsuiting en voor andere grondrechten, maar deelt tegelijkertijd de stellingname van de Commissie dat haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven door hun bedreigende karakter ook zelf negatieve gevolgen kunnen hebben voor de vrijheid van meningsuiting. Het kabinet stelt zich verder voor dat eventuele toekomstige verplichtingen tot strafbaarstelling zoveel mogelijk aansluiten op de gedragingen die reeds zijn omschreven in het Kaderbesluit racisme. Er is een risico dat in een toekomstig voorstel naar discriminatiegronden verwezen wordt die momenteel geen grondslag hebben in de Nederlandse strafwetgeving (bijvoorbeeld taal of leeftijd). Daarom zal het kabinet erop toezien dat vervolgvoorstellen getoetst worden aan de wetssystematiek en strafbaarstellingen zoals deze momenteel in de Nederlandse strafwetgeving zijn vastgelegd.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Tijdens de dusver enige bespreking op Raadswerkgroepniveau halverwege januari, hebben de meeste lidstaten zich ten aanzien van het voorstel op de vlakte gehouden of een studievoorbehoud geplaatst. Enkele lidstaten hebben zich er voorzichtig positief over uitgelaten, terwijl een kleine groep lidstaten een zeer kritische houding heeft aangenomen. Frankrijk heeft het voorstel als voorzitter van de Raad van de Europese Unie in het eerste half jaar van 2022 tot prioriteit bestempeld.
Het standpunt van het Europees Parlement is nog niet bekend.

## 4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

*a) Bevoegdheid*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel voor het Raadsbesluit is gebaseerd op artikel 17, eerste lid, VEU en artikel 83, eerste lid, derde alinea, VWEU. Op basis van artikel 17, eerste lid, VEU bevordert de Commissie onder andere het algemeen belang van de Unie en neemt zij daartoe passende initiatieven. Op basis

van artikel 83, eerste lid, derde alinea VWEU kan de Raad, afhankelijk van de ontwikkelingen in de criminaliteit, bij besluit vaststellen, welke andere vormen van criminaliteit aan de in artikel 83, lid 1 VWEU genoemde criteria voldoen. De Raad besluit hierover met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement. Het voorstel heeft betrekking op het terrein van vrijheid, veiligheid en recht. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder j VWEU).

*b) Subsidiariteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven op te nemen in artikel 83, lid 1 VWEU opdat dit soort strafbare feiten effectiever kunnen worden aangepakt. Deze doelstellingen kunnen niet alleen door de lidstaten afzonderlijk verwezenlijkt worden aangezien discriminatie, zeker op het internet, grensoverschrijdend is of grensoverschrijdende effecten, waardoor een aanpak op EU-niveau noodzakelijk is en meerwaarde heeft. Bovendien kan wijziging van een Verdragsbepaling enkel op EU-niveau plaatsvinden. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

*c) Proportionaliteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven zijn ernstige misdrijven met schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving als geheel, die de fundamenten van de EU ondermijnen. Uitbreiding van de lijst van criminaliteitsvormen van artikel 83, lid 1 VWEU met deze criminaliteitsfenomenen, zorgt ervoor dat maatregelen ter bestrijding van deze criminaliteitsvormen door de EU kunnen worden genomen, waardoor deze misdrijven effectiever kunnen worden tegengegaan en waardoor het optreden geschikt is om de doelstelling van het optreden te bereiken. Bovendien gaat het optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het optreden beperkt blijft tot het toevoegen van de betreffende criminaliteitsvormen.

## 5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

*a) Consequenties EU-begroting*

Dit voorstel heeft volgens de Commissie geen gevolgen voor de EU-begroting. Indien er toch gevolgen zijn voor de EU-begroting, is het kabinet van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

*b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden*

Louter op basis van de mededeling en het Raadsbesluit zijn er geen financiële consequenties voor de Rijksbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

*c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

Louter op basis van de mededeling en het Raadsbesluit zijn er geen financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Het voorstel heeft geen betrekking op aspecten aangaande de concurrentiekracht en heeft ook geen externe werking die gevolgen heeft op geopolitieke aspecten, anders dan dat de Unie met een expliciete verwijzing naar haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven internationaal uitdraagt dat deze gedragingen ernstige misdrijven zijn, die de fundamenten van de EU ondermijnen en een gemeenschappelijke aanpak rechtvaardigen.

**6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Het voorstel strekt ertoe haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven aan te merken als een vorm van criminaliteit als bedoeld in artikel 83 lid 1 VWEU. Daarmee heeft dit voorstel geen directe gevolgen voor de nationale regelgeving of het nationale beleid op dit terrein. Indien deze vorm van criminaliteit aan de in artikel 83 lid 1 VWEU genoemde vormen van criminaliteit wordt toegevoegd, kunnen vervolgens bij richtlijn minimumvoorschriften ten aanzien van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven worden vastgesteld. Een dergelijke richtlijn bevat maatregelen die in het nationale recht en/of beleid van de lidstaten dienen te worden omgezet en kan daarmee gevolgen hebben voor grondrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting.

*b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Niet van toepassing.

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Het is de ambitie van het Franse voorzitterschap om het Raadsbesluit gedurende de eerste helft van 2022 aangenomen te krijgen.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In de mededeling noch in het Raadsbesluit zijn evaluatie- of horizonbepalingen opgenomen.

*e) Constitutionele toets*

Het voorstel moet mede bijdragen aan de bescherming van de waarden van de Unie (artikel 2 VEU) en de eerbiediging van de grondrechten van het Handvest van de grondrechten van de EU. Strafbare haatzaaiende uitingen en haatmisdrijven zouden op alle discriminatiegronden binnen de Unie moeten worden bestreden. Tegelijkertijd kan het voorstel ook de vrijheid van meningsuiting en informatie inperken. Aan de vrijheid van meningsuiting en informatie moet in een democratische rechtsstaat groot

belang worden gehecht. Dit is een essentiële voorwaarde voor het voeren van een publiek debat over kwesties van algemeen belang. Voorzichtigheid is daarom geboden. In de tweede fase, waarin de Commissie richtlijnen voorstelt, zal daarom aandacht moeten uitgaan naar de eerbiediging van de vrijheid van meningsuiting, zoals gewaarborgd in artikel 7 van de Grondwet, artikel 10 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 11 van het Handvest.

## 7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Louter op basis van de mededeling en het Raadsbesluit zijn er geen implicaties voor de uitvoering en/of handhaving. Vervolgvoorstellen, in de vorm van richtlijnen, zullen op hun eigen merites beoordeeld worden en die kunnen natuurlijk implicaties hebben voor de handhaving.

## 8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.